

LILIAN BOBEA Y JOSEPH S. TULCHIN

Haití: ¿La democracia vedada?

La crisis de Haití es una demostración de las dificultades que enfrentan los intentos de crear un Estado democrático en una nación donde esta forma de gobierno es nueva. Los políticos haitianos han aprendido a utilizar a la comunidad internacional y a sus intervenciones militares como un factor habitual en la lucha doméstica por el poder. El juego político de Haití forma parte de una compleja red geopolítica que involucra a los países de la región. La comunidad de países del Caribe (CARICOM) ha tenido un papel muy destacado en la búsqueda de salidas pacíficas a la crisis de haitiana.

En 1915, un buque de guerra estadounidense permanecía anclado en la bahía de Puerto Príncipe, mientras un tumulto de haitianos irrumpió en el palacio real y mató al presidente Vilbrun Guillaume Sam. A petición de los Gobiernos de Gran Bretaña y Francia, el presidente estadounidense Woodrow Wilson despachó los *marines* para establecer el orden. Permanecieron casi veinte años en un esfuerzo frustrado de construcción de una nación. A principios de marzo de 2004, los *marines* que protegen la Embajada estadounidense, acompañaron al presidente Jean Bertrand Aristide al aeropuerto nacional, donde un avión de las Fuerzas Armadas estadounidenses lo esperaba para llevarlo a un exilio inesperado en África.

La experiencia de la intervención estadounidense en el siglo pasado sugiere lo difícil que es “crear” un Estado democrático en un país donde la democracia nunca ha existido. Bajo la ocupación estadounidense, los políticos haitianos aprendieron a usar la comunidad internacional en su política interna y a crear un pernicioso triángulo en la lucha por alcanzar el poder: el gobierno, la oposición y el país (o países) interventor.¹ Haití es un caso paradigmático de un Estado intervenido, en el que tanto el Gobierno como la oposición juegan una ecuación de suma cero

¹ Un análisis detallado de las intervenciones estadounidenses en el Caribe entre la I y II Guerra Mundial se encuentra en Joseph S. Tulchin, *Aftermath of War*, New York University Press, Nueva York, 1971.

Lilian Bobea es investigadora de FLACSO Republica Dominicana y miembro del proyecto Creating Communities, del Woodrow Wilson International Center for Scholars

Joseph S. Tulchin es director del Latin American Program, del Woodrow Wilson International Center for Scholars

mientras el país que interviene también reduce sus opciones a una relación de suma cero: la intervención o la impotencia.

De nuevo, Haití se encuentra convulsionado. En esta ocasión, la crisis ha sido desencadenada por el agotamiento de un Gobierno cuestionado en su desempeño y credibilidad por parte de diversas fuerzas políticas y sociales y por un improvisado movimiento insurrecto, integrado por elementos represivos provenientes del “duvalierismo”,² así como ex funcionarios del Gobierno de Jean Bertrand Aristide. Estos últimos lograron catalizar el descontento popular que se fue gestando desde el momento de la reposición de Aristide en 1994, el primer presidente libremente electo en la historia haitiana, el “cura de los barrios bajos”.

A lo largo de los últimos diez años, la figura mesiánica de Aristide ha sido interpelada por las fuerzas conservadoras, que lo derrocaron en su primer mandato, y por sectores de la izquierda, que lo destituyeron en el segundo. El partido Convergencia Democrática, y un grupo de 184 organizaciones populares, profesionales y sindicales, aglutinados en la denominada Plataforma Democrática, y amparados por una fuerte presión internacional a favor de la renuncia del mandatario, lograron destituirle el pasado 29 de febrero de 2004. La salida forzada de Aristide, bajo serios rumores sobre la participación directa de las fuerzas militares estadounidenses, fue sucedida por la instalación de Boniface Alexandre, Jefe de la Suprema Corte de Justicia; y por el despliegue de una fuerza multinacional de paz, orientada a “reestablecer el orden, prevenir aniquilamientos políticos entre opositores y garantizar el flujo de ayuda humanitaria”.³

Haití, considerado el país más pobre del hemisferio, ocupa la posición 134 en la escala de Desarrollo Humano (IDH), solamente equiparable a Somalia y Yemen. El ingreso *per cápita* apenas alcanza los 480 dólares. Más del 80% de la población se sitúa por debajo de la línea de pobreza. Datos de Naciones Unidas indican que 3,8 millones de haitianos no poseen los ingresos necesarios para sobrevivir y de éstos, 2,4 se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria calificada de crónica.⁴ La esperanza de vida apenas alcanza los 52 años.

Con más del 48% de la población analfabeta, los cimientos institucionales de su sociedad —los sistemas de gobierno, justicia y seguridad—, se encuentran totalmente debilitados y, en algunos casos, son inexistentes. Sólo así se explica el rápido avance de las fuerzas insurgentes a lo largo del territorio nacional.

Fragmentación y violencia política

El análisis de la actual crisis haitiana se sitúa en la perspectiva de los eventos desencadenados a partir de mediados de los años ochenta, cuando la deposición

² Antiguos elementos represores de la dictadura de la familia Duvalier (entre 1957 y 1986), particularmente miembros de la organización paramilitar Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso Haitiano (FRAPH) han participado en la rebelión.

³ *Boston Globe*, 1 de marzo de 2004.

⁴ Programa Integrado de Respuestas para las Necesidades Urgentes de Comunidades y Poblaciones Vulnerables (PIR).

del entonces presidente Jean Claude Duvalier hijo (*Baby Doc*) dio inicio a una tortuosa y zigzagueante transición post-dictatorial aun inconclusa. Este proceso coincidió con la minimización de la lucha anticomunista y la búsqueda de estabilidad, como prioridades estadounidenses en el ámbito del Caribe. La naturaleza de los regímenes de la zona era un factor de la etapa final de la guerra fría. En ese contexto, la violenta, cínica y corrupta dictadura de la familia Duvalier se volvió inaceptable.

Pero, el nuevo régimen, establecido al amparo de la dictadura, sufrió constantemente de una crisis de gobernabilidad cuyos orígenes pueden trazarse en el divorcio entre lo político y lo social. Esto se expresa en la incapacidad de los políticos para desarrollar un liderazgo legítimo y representativo, capaz de asumir los intereses concertados de las mayorías, y en el deterioro progresivo de la institucionalidad democrática.⁵ Entre tanto, surgió un amplio movimiento reivindicativo,⁶ que comienza a expresarse en términos asociativos.⁷ Este movimiento se aglutina bajo la consigna del cambio, a partir de una presión social consistente y estructurada para reformar el Estado. El periodo entre los años ochenta y noventa marcará una bifurcación entre ese movimiento social con base popular y los partidos políticos, conformados a partir de otras lógicas e intereses de más largo plazo con cuadros en su mayoría provenientes del exilio haitiano en Canadá, Europa y EEUU.

En este contexto, en los años noventa Aristide emerge como una alternativa que cristaliza, bajo un esquema netamente populista, la aspiración de representación política de las masas. El efímero mandato del “cura de los barrios bajos”, a consecuencia del golpe militar encabezado por el general Raoul Cedrés, tuvo como corolario la intervención militar estadounidense de 1994 —precipitada por la ola masiva de inmigración haitiana en Florida (EEUU)—, destinada a reponer al mandatario en el cargo para el cual había sido elegido. Como mantuvo un oficial estadounidense sobre la crisis del momento, “el éxito militar estadounidense devino en un fracaso de la política exterior”.⁸

En los años que sucedieron a su reinstalación, Aristide sufrió un deterioro absoluto. El hito más importante en el desencanto y en el socavamiento del incipiente proyecto de gobernabilidad democrática lo constituyó la crisis electoral surgida en las elecciones de mayo de 2000, consideradas por la oposición y por observadores internacionales como fraudulentas. Ello dio lugar al embargo estadounidense y la suspensión de un préstamo de 500 millones de dólares. Nuevamente, la comunidad internacional resulta atrapada en un esquema de suma cero:

*En los años
noventa
Aristide
emerge como
una
alternativa
que cristaliza,
bajo un
esquema
netamente
populista, la
aspiración de
representación
política
de las masas*

⁵ Guy Alexandre, ex embajador haitiano en la República Dominicana, señala que en la historia moderna de Haití se han producido 33 golpes de Estado.

⁶ Guy Alexandre cita, por ejemplo, al Movimiento Campesino de Papaye y el Movimiento Tet Ti Peyizan, que presionan por una reforma agraria y un sistema de comercialización más equitativo; estudiantes y maestros; mujeres relacionadas con organizaciones vecinales; religiosos; e incluso empresarios y microempresarios, entre otros.

⁷ Guy Alexandre, “Contribución a un análisis de la coyuntura política en Haití”, presentación en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana, 2004.

⁸ *Boston Globe*, 28 de febrero de 2004.

exige reformas que el régimen rechaza, dejando abierta como única opción la intervención militar.

En el mes anterior a su salida, el debate en el cual estaba enfrascada la comunidad internacional giraba en torno a si Aristide debería finalizar o no su mandato. Aquellos miembros de la oposición haitiana en el exilio y funcionarios del Gobierno de Bush opuestos a su continuación insistían en que éste había perdido legitimidad. Los que, por el contrario, continuaban apoyándolo —la minoría de la comunidad en el exilio, el gobierno francés, los gobiernos del caribe anglófono y los canadienses—, alegaban que, a pesar de las evidentes deficiencias, el hecho de permitirle finalizar el mandato para el que había sido elegido, contribuiría a fortalecer las incipientes instituciones políticas. Ambas vertientes estaban en lo correcto.

En ausencia de una efectiva institución del orden —militar o policial—, de la voluntad de concertación entre el Gobierno y la oposición, y sin claras señales provenientes de la comunidad internacional, grupos armados que han jugado un desafortunado papel en el gobierno militar o en la vieja dictadura “duvalierista”, cruzaron la frontera haitiana. Estos grupos, provistos de narcodólares, contrataron mercenarios, los equiparon de pertrechos militares y comenzaron a controlar las ciudades del interior del país. Estas fuerzas se autoproclamaron representantes de una supuesta oposición política no identificada.

De forma irónica, la presencia de un régimen semi-democrático impone serias dificultades a la comunidad internacional para actuar hasta que éste no haya sido depuesto. Sin embargo, Aristide ha denunciado desde África haber sido derrocado por un golpe de Estado promovido por EEUU, y varios observadores se cuestionan si ciertamente la “gentileza” de los *marines* de escoltar a Aristide a un avión militar estadounidense fue efectivamente un gesto desinteresado.

El papel de los micro-Estados del Caribe insular

Más allá de los límites insulares, Haití forma parte de una compleja matriz de riesgo geopolítico-migratorio y de seguridad en la región del Caribe. Se estima que hay aproximadamente medio millón de haitianos indocumentados en la República Dominicana, así como un flujo intracaribeño de amplias magnitudes. La actual crisis en Haití no ha hecho más que exacerbar esa tendencia, debido al recrudescimiento de la pobreza y la violencia ejercida contra sus ciudadanos. Solamente en las últimas semanas, EEUU ha repatriado un contingente de 867 haitianos, que se suman a unos 600 interceptados entre los meses de octubre y noviembre del pasado año. Sin duda, la amenaza de ese flujo influyó en la perspectiva del Gobierno de Bush, en la medida en que se vieron involucrados en la vorágine de la política haitiana.

Considerado por muchos un país “inviabile” en términos económicos, y frente al virtual colapso del Estado haitiano debido a su extrema debilidad institucional, el propio Gobierno de Aristide ha sido acusado de promover un narco-Estado en el Caribe. Haití integraría un circuito de criminalidad organizada responsable en la región de más del 30% de la droga que transita hacia EEUU y Europa. En la República Dominicana, se estima que gran parte de las armas ilegales que circu-

lan en el país provienen de una amplia red de traficantes que logran introducir las desde Haití, presumiblemente en confabulación con funcionarios y autoridades militares corruptas dominicanas. La participación de funcionarios ha coadyuvado la articulación de una red que también involucra a otros países de la zona.

Tensiones interestatales

El recrudecimiento de las condiciones sociales y económicas, junto a la violencia política, constituyen factores de expulsión de mano de obra, profesionales y clase media hacia los países vecinos. La presión demográfica que impone esta diáspora haitiana constituye uno de los elementos de tensión en algunos países de la región. En Bahamas —un micro-Estado con una población de 297.477 habitantes—, fuentes oficiales aseguran que existen unos 40.000 haitianos residiendo legalmente (13% de la población). Sin embargo, esas mismas fuentes estiman que una cantidad similar reside en condiciones de ilegalidad, elevándose el estimado de la población haitiana en el país a aproximadamente un 25% del total de la población de Bahamas. De forma similar, en la República Dominicana, fuentes no oficiales estiman en cerca de un millón la población haitiana residente en el país (12% de la población total). Pese al hecho de que esta mano de obra cumple una función importante en las economías receptoras, diversos sectores han manifestado su preocupación por lo que ese componente representa como presión a los recursos nacionales y, en otro plano, al tema de la identidad nacional.

La “cuestión haitiana” preocupa a la República Dominicana. El entramado de relaciones informales, las tensiones fronterizas y una arraigada aprehensión en amplios sectores de la población dominicana frente a lo que muchos consideran una “ocupación pacífica” por parte de haitianos —que llegan por su cuenta o que son reclutados por capitales privados y por el propio Estado dominicano—, ha sustentado históricamente la percepción negativa de que “Haití representa una amenaza a la seguridad nacional”.⁹ Sin embargo, siendo el tercer socio comercial del país, intelectuales haitianos y dominicanos llaman la atención sobre el potencial desarrollo económico, tecnológico y organizacional complementario de ambas naciones.¹⁰ El grueso de este intercambio comercial (95%) pasa precisamente por la frontera dominico-haitiana y, para algunos estudiosos en la República Dominicana, este hecho constituye un factor del proceso de acumulación capitalista y trans-

⁹ Esta posición ha sido asumida con diferentes matices por intelectuales conservadores y de la izquierda política dominicana, por miembros del Congreso dominicano, profesionales y académicos. Sin embargo, quien de manera más consistente ha formulado este planteamiento ha sido el actual secretario de Estado de las Fuerzas Armadas, general Miguel Soto Jiménez. A propósito de estas aprehensiones, con el advenimiento de la crisis en Haití se manifestó un consenso generalizado a la negativa de establecer campos de refugiados en la frontera dominicana, bajo el argumento del riesgo potencial de una avalancha de amplias proporciones en términos económicos y sociales para la República Dominicana.

¹⁰ Gerard Pierre Charles, declaraciones al periódico dominicano *Hoy*, 24 de enero de 2002.

ferencia de valores desde Haití hacia su país vecino, que en realidad beneficia a la economía y a la sociedad dominicana.¹¹

A inicios de su segundo mandato, Aristide realizó una visita oficial a la República Dominicana, pese a las denuncias de su Gobierno de que en el país residían elementos que conspiraban para provocar un golpe de Estado contra su gestión. El mandatario haitiano reiteró su confianza en la “buena voluntad del Gobierno dominicano y en la política de fortalecimiento de las relaciones entre ambos países”.¹² Sin embargo, en el vértice de la crisis actual, el propio presidente dominicano, Hipólito Mejía, admitió que en la República Dominicana “viven muchos conspiradores”, en evidente alusión a las acusaciones de que las tropas rebeldes, que finalmente constituyeron las promotoras del derrocamiento de Aristide, se formaron y equiparon en territorio dominicano.

El rol de la mancomunidad caribeña

Si bien estas tensiones dan cuenta de una lógica de relaciones interestatales, en términos geoestratégicos la crisis haitiana ha posibilitado la emergencia de un liderazgo insospechado dentro de la región. La comunidad de países del Caribe (CARICOM), de la que Haití forma parte, ha tenido un papel estelar en la búsqueda de soluciones a la crisis haitiana. Como precedente, en 1994, la organización llevó adelante la iniciativa de participación del Sistema de Seguridad Regional (RSS) en la intervención militar a favor de la reposición de Aristide.

La participación de CARICOM como entidad mediadora comenzó a vislumbrarse a través del “mapa de ruta” propuesto por la entidad y respaldado por la Organización de Estados Americanos (OEA) para facilitar la transición hacia un escenario de post conflicto, entre cuyos puntos aun mantienen vigencia los siguientes:

- La conformación de un nuevo Consejo Electoral Provisional.
- El desarme de los grupos armados.
- El establecimiento de una fuerza policial internacional.

Sin embargo, de cara al desenlace actual de los hechos, no queda claro cuál será el papel futuro de esa entidad, en la medida en que se ha decidido el envío de una fuerza multinacional (integrada por tropas estadounidenses, francesas, canadienses y chilenas) para el mantenimiento de la paz en Haití, así como una participación directa de EEUU en el proceso de construcción de la nación.

Escenarios para la búsqueda de soluciones

La salida del presidente Aristide no garantiza una solución de la crisis haitiana en el mediano y largo plazo. La eventual construcción de un proyecto democrático en

¹¹ Haroldo Dilla, “Comerciantes, soldados y pobladores en los mundos de las fronteras”, *Vértice*, República Dominicana, noviembre-diciembre de 2002, N°8.

¹² *Perspectiva Ciudadana*, República Dominicana, 27 de febrero de 2001.

Haití implica varios retos. Por un lado, la constitución de un proyecto de nación bajo sus propios términos, al margen de una acción imperial bajo la lógica estadounidense de “cambio de régimen”, lo cual apunta a la cuestión de la legitimidad del nuevo gobierno que emerja. En segundo lugar, superar el riesgo de retrotraer el país a un pasado violento y dictatorial, que termine reivindicando los vestigios de las dictaduras militares anteriores frente al vacío de poder. En este sentido, las fuerzas que constituyeron la rebelión armada y que actualmente exigen el restablecimiento del ejército abolido gozan en estos momentos de plena vigencia.

A corto plazo, las prioridades deben orientarse a atender los problemas más acuciantes de salud, resolución de conflictos y desarme de sectores específicos de la población. A largo plazo, se ha insistido en que la economía haitiana necesita de inversiones de capitales tanto internos como externos para contrarrestar el proceso de descapitalización progresivo. También requiere de un flujo consistente de ayuda humanitaria y para el desarrollo, fortalecimiento institucional y de capacidades administrativas y gerenciales, así como de la formación y legitimación de un liderazgo que pueda asumir la paulatina consolidación de un proyecto democrático.

Desde la perspectiva regional, dos reflexiones generales se desprenden del análisis de la crisis haitiana. Por un lado, la fortaleza de todo proyecto democrático, o correlativamente su fragilidad, descansa en las capacidades institucionales y en un liderazgo con una legitimidad apoyada dentro y fuera del ejercicio del poder. Ese corolario se desprende de experiencias recientes a lo largo de América Latina, (Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela), donde mandatarios otrora electos intentaron perpetuarse en el poder bajo formas despóticas y subterfugios semi-legales o abiertamente anticonstitucionales (disolviendo Congresos y cooptando contrapesos), socavando así las propias instituciones democráticas que una vez les dieron legitimidad. En segundo lugar, la crisis haitiana ofrece numerosas oportunidades para los países de la cuenca del Caribe, incluyendo a México y los Estados miembros de CARICOM, de jugar un papel destacado con miras a consolidar un sistema interestatal que impulse cambios favorables para la región en los ámbitos del desarrollo social y económico, de la seguridad regional y subregional y de la consolidación democrática a niveles nacionales.¹³

A nivel global, Haití se ha convertido en ejemplo para los que, abogando en favor del multilateralismo, critican el marcado unilateralismo del Gobierno de Bush. A pesar del furor contra el imperialismo estadounidense precipitado por el ataque contra Irak, y las tensiones europeas-estadounidenses, es evidente que EEUU no puede dejar de lado a la comunidad internacional. La lección aprendida en este caso es que si el Gobierno estadounidense quiere invocar el apoyo de la comunidad internacional en un escenario donde por cualquier razón no quiere o no puede actuar solo, entonces precisa dejarle a la misma el espacio suficiente para actuar.

El Gobierno de Bush tuvo que enviar los *marines* a Haití, pero no quiere realizar un ensayo de construcción de nación por sí solo. Francia, Canadá y Chile ya

¹³ El concepto de protagonismo para los países de América Latina se explica en Joseph S. Tulchin y Ralph Espach (Compiladores), *Latin American in the New International System*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2001.

han desplegado fuerzas de seguridad, pero hace falta más que policías. ¿Cómo van a crear instituciones democráticas en Haití? ¿Qué hacen con los pistoleros que se declaran en conferencia de prensa jefes militares del nuevo gobierno? ¿Cómo van a convencer a la élite económica a jugar con reglas políticas? Quedan muchas preguntas y hay pocas respuestas.